

八千多億的前瞻政策出爐，不禁令人膽戰心驚

文、圖片提供：姚瑞中／藝術家、國立師範大學美術系兼任副教授

攝影：姚瑞中、蔡士翔、夏鏡琇

政府高官拍胸脯保證不會有蚊子館
大建設的開發主義思維根本就搞錯方向
拜託可以不要逼我再出五本好嗎？

就過去六年陸續出版的五本海市蜃樓所編入五百多件案例分析，連政府都不知確切數量的這個無底洞，因為尚未算入土地成本與通貨膨脹等因素，投入經費總數，可能遠高於主管機關承認的數百億元，而活化失敗的案例更使財政雪上加霜。有關單位雖然召開多次檢討會議，但礙於行政效率牛步及缺乏成功活化經驗傳承，實際成效不如預期。除卻不可預期的天災之外，閒置因素錯綜複雜、互相牽動，初步歸納如下：

時空變遷導致原始規劃用途消失

例如許多傳統市場因為在地消費習慣使然，二、三樓以上店舖往往招商困難，加上便利超商、大賣場及百貨公司競爭，導致閒置率偏高。而冷戰結束、二岸敵對關係趨緩，國軍調整備戰佈署，衆多軍事設施或單位合併裁撤，遺留二百多處閒置營舍；而上千公頃眷村土地也逐步釋出活化，然拆遷背後利益龐大，土地轉型正義應審慎處理。近年來，少子化趨勢迫使上百所國民小學面臨裁併或廢校命運，未來數量可能還會增多，應結合民間資源活化運用，再造社區活力。以上三種類型衆多案例，閒置原因雖來自客觀環境變異，政府若能積極與民間力量結合，仍大有可為之處。

政策制定與民意脫節

例如二、三十年前推動的「一鄉鎮一停車場」、「一縣市一焚化爐」、「一鄉鎮一游泳池」…，這些在雨露均霑政策下建造的建物，因營運成本過高或當地運能不足而閒置；而近年來「園區」概念興起，各式各樣「綠能環保園區」、「有機農業園區」、「生物科技園區」、「文化創意園區」…蔚為風潮，由中央領頭、各地方政府一窩蜂跟進，以「園區」概念之名整頓被劃入範圍內的各種有形與無形事物，甚至與資本家合作形成大型BOT圈地計劃，建商趁機炒作周遭地皮，其它各縣市為了政績也陸續複製都市園區模式，但未事先審慎評估市場供需及客觀環境變化，導致部份園區閒置率偏高；有些工業用園區甚至以開發主義為由，變相強徵民地或農地，形成民怨。

規劃不周

通常由地方政府提出需求，提報目的事業主管機關審核或備查，再由執行單位主導學者專家會議，委託團隊規劃藍圖，但往往因前置考察不夠周延或未深入了解當地居民所需，加上好大喜功、剛愎自用的官僚心態，或對參觀人次過度樂觀、迷信國際名牌設計卻水

土不服等因素，在華麗現代化的建築外觀下，內部空間卻不見得實用；此外，相關法規讓委外經營者處處制肘，營運無法自負盈虧而限於永續經營的窘境，卻缺乏退場轉型與節制機制，最終形成低度使用或招標不易的狀態。

競選支票與綁樁文化

這種現象在民主制度國家中屢見不鮮，主要是候選人為了勝選以獲得行政權力，開出各式不見得符合當地需求的發展承諾，即所謂的「競選支票」；而具規模的政黨為了獲取執政權，往往透過許諾地方建設獲取選民支持，動用黨工游說或暗置樁腳以鞏固選票及地盤勢力。其中以興建大型公共建設為大宗，因為短期即具體可見政績，而有些工程為了搶標，在「政商蟑螂」護航下打通黨政關節，在層層回扣中形成了封閉型金字塔利益結構，因此出現許多為了兌現政見卻與實際功能脫節的公共建設，難逃完全閒置或低度使用的命運。

圍標及綁標

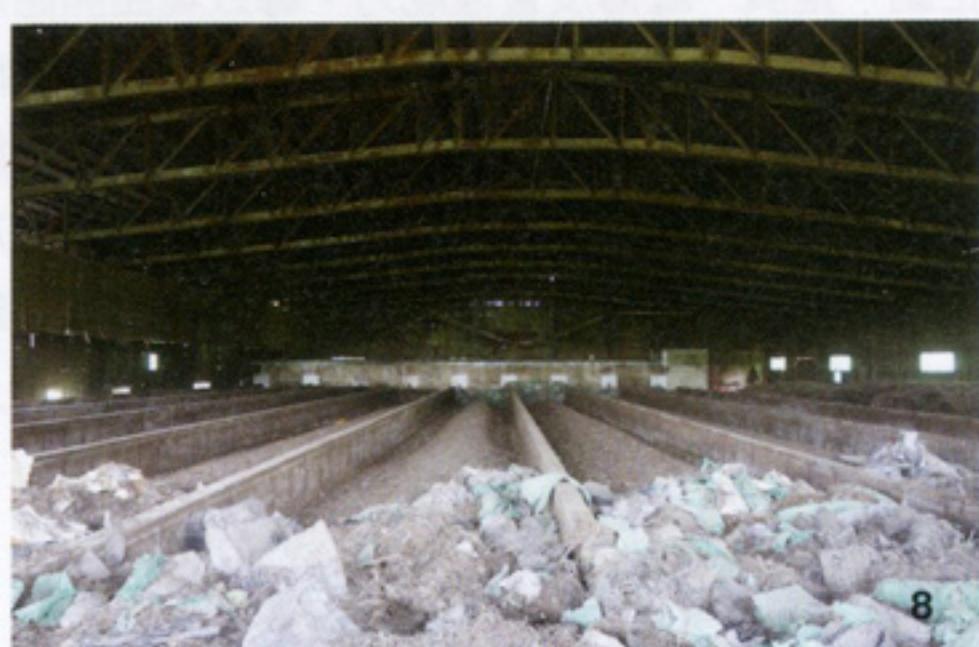
公部門標案通常會採最低標得標，因此有些企業會成立衛星公司或私下串通其它同行抬高或壓低底價，甚至投標者之間先進行內部競價（俗稱「搓圓仔」），內定中標者再參與投標，當任合一家公司取得標案後再進行分配，排擠其他競爭者從而謀取利益，因常有黑道以不法手段介入，遂稱「圍標」。而招標人洩漏底價或為特定廠商訂定特殊投標條件，即稱「綁標」，經常與地方政治勢力或綁樁文化搭配運用。

業務貪瀆與工程弊案

某些案例涉及圖利廠商，或承辦業務者與業者過從甚密，暗中幫助特定廠商順利得標或驗收通過，以獲得檯面下的報酬回饋。部份主管因特定政治傾向或利益分配所需，事先洩露底標或評審委員名單給業者，得標價與底價雷同並不罕見，若非內神通外鬼，何必懼怕監察院、政風處調查？收押入監的公務員時有所聞，卻仍難以抑止旁門左道大開其門。

施工品質不良

俗稱「豆腐渣」工程。通常發生在以最低標得標的案例，某些不肖廠商為了打通行政關節付出回扣，轉以變更設計、偷工減料、替代材質等方式降低成本，加上監造不嚴、品質粗糙，完工後問題層出不窮，甚至也有部份拆掉重做的案例；或有些勉強驗收通過後卻發生漏水、壁癌、龜裂等現象，導致實際使用者需重新整修，增加營運成本負擔，甚至也不乏無法使用的案例。



- 1 國防部青邱營區中正堂
- 2 桃園縣電通館
- 3 桃園縣大園鄉旅客服務中心閒置二十年後近日拆除
- 4 桃園縣大園鄉濱海休憩區行政大樓閒置二十年後終於拆除
- 5 新竹市竹蓮市場三樓閒置攤位一景
- 6 耗資百億元填海造地後擋置的雲林縣離島基礎工業區新興區
- 7 花費七億多元的雲林縣北港第一公有市場
- 8 花費三億六千多萬元興建的台中外埔垃圾推肥處理示範實驗場全部荒廢

行政程序未臻完備

屬於行程瑕疵。通常是為了規避相關法令，例如未審先建導致無法取得使用執照，或興建途中變更名目驗收困難，或工程層層轉包，工期一再延宕、追加預算，甚至政府承辦單位與承包商互相指控而進入司法程序，導致工程無法走完法定程序而閒置。

機關搬入新建物導致原建物閒置

2010年10月25日五處縣市合併成為直轄市（台北市、新北市、台中市、臺南市、高雄市），原縣府公務機關旋即改制、遷入新居，遺留下許多原本嶄新的縣府廳舍，應公務性質用途改變，缺乏轉型計劃因此閒置。另一種類型為機關搬入新落成的辦公建築後，原單位搬離舊建物後因缺乏再利用規劃，縱使建物堪用卻仍閒置一旁。

老舊建築、歷史建物或古蹟缺乏經費維修

政府立於良善基礎推動文化資產保存，但往往缺乏經費維護，或整修經費數倍於重建經費，時常滯礙難行；或整修後因常態補助有限、入不敷出，導致缺乏專人管理而再度閒置。另外就現實層面來說，一但被中央指定為古蹟或歷史建物，產權所有者日後即無法拆除另闢它物，有時在通過政府保存前卻被無名大火吞噬，其中蹊蹻耐人尋味。

管理不善

某些場館因由業務承辦員兼職或專業人力不足，有些縱有替代役看顧展場，但缺乏企劃、推廣、宣傳及管理能力，導致場館開館時間不定，甚至產生某些權宜規定，例如需電話團體預約、開放時間比照公務員上下班（並有午休）、參觀者入場前需登記人次、為節省開銷電力時有時無、甚至乾脆暫停服務…，主管機關缺乏考核及退場機制，以致實質營運在缺乏專業人力、足夠物力而顯得有心無力，加上宣傳管道狹窄、展品千篇一律、活動索然無味，自然乏人問津。

資本門重於經常門

經常可見在富麗堂皇的公共建築外觀下，實質營運內容卻乏善可陳，除了專業人才不足之外，根本因素在於政府會計部門過於重視「資本門」（有形資產），忽略「經常門」（經常性經費支出），往往導致經費不足影響正常營運，例如許多地方文化館、文化展演設施、歷史建物與古蹟、社會福利設施…等，皆經常面臨空有豪華設施卻陷於營運窘境，資本門與經常門的比例應考察營運特性與重點，以實際營運優劣狀況，逐年作為經費補助調整的參照。

文化保護主義淪於文化工業樣板

為數眾多的地方文化館、客家文化館、原住民文化館…，許多展覽內容同質性過高，並經常以保障少數族群文化之名行置入性政策行銷之實，反而弱化了多元族群文化發展的可能性。而近期快速興起的文創園區，其邏輯目標是透過文化包裝創造產值，但也可能慢慢變質為某種文創樣板，甚至為了創造產值而將許多原本優質卻不受市場青睞、不安全的內容排除掉，比如說政治議題、統獨意識或色情腥，當然還有宗教偏見與前衛藝術；只剩下小清新、小確幸、創意市集或是電玩、動漫、偶像劇等通俗文化大行其道。若將文化的未來發展交給政策管控、市場操縱或媒體主導，可能逐漸成為一種窄化的「文化工業」樣板。

閒置空間活化後再閒置—許多原本閒置空間因「閒置空間再活化」的政策支持，修繕後委由民間單位營運，因多數營運經費來自政府補助，礙於法規無法自負盈虧、平衡開銷，往往在熱鬧的展演活動之後，因常態性補助不足又無法自闢財源，無專業素養的主管機關承辦員干預專業經理人時有所聞，合約到期後經營者因諸多因素常萌生退意，其它原本有意願接手的團隊也避之唯恐不及，導致活化失敗、再度閒置。

時至今日，台灣已逐步邁入少子化及高齡化社會，貧富差距日益擴大，國家在追求高度經濟發展的國際競賽中，因客觀環境變化及社會體質調整不良，昔日「亞洲四小龍」榮光褪色，社會正義在M型化結構日趨穩定之下，普世價值觀日漸扭曲，房價高漲、稅制不公、教改失敗，公民被剝削感加重，人民對政府的信任感降低，年青人出路狹窄，「蚊子館」不斷形成，造成了政府財政上的長期負擔，猶如膽固醇經年累月地屯積，終有導致中風的一天。

如何有效防止並降低「蚊子館」的生成，中央政府應嚴格從上游管控公共工程政策，先防堵並勸退「子子館」滋生，同時採取有效方式清查中央及地方政府的閒置公共設施，建立完善退場機制，配合民間媒體或個人舉報系統，全面掌握清單並造冊備查，再結合社會非營利組織、慈善機構、弱勢團體、藝文及學術單位…，以長期認養、信託託管、低價租賃、無償使用、回饋計劃…等靈活具彈性的活化策略，從社會福利觀點為發展基礎，先求降低當地負擔，再設法平衡收支，進而自立更生，釋出閒置空間給真正需要空間的人們。

面對債留子孫、高齡社會、少子文化及貧富差距加劇的台灣社會，可見的未來將面臨艱困的多重挑戰，弱勢者與年輕人的被剝削感將更形加重。而一棟棟、一區區空蕩蕩的「蚊子館」，則是失能政府送給無權無勢的常民們，最具諷刺意味的巨型墓碑了。



9 南投縣水里鄉聯勤招待所
10 嘉義縣布袋鎮正義國民小學
11 完全閒置的花蓮縣原住民會館全貌
12 綠島技能訓練所內部廣場全景
13 姚瑞中+LSD的海市蜃樓計劃在新加坡亞太藝術獎展出現場
14 六千多萬元建造的臺南市太康有機農業專區效能不彰
15 高雄市小港臨海新村漁港停車場
16 高雄市南區環保科技園區綠環境館
17 花蓮縣原住民會館二樓一景